

**A POLÍTICA EXTERNA ESTADONOVISTA:  
UMA POLÍTICA COMPROMETIDA COM O DESENVOLVIMENTO NACIONAL  
(1939-1945)**

**Fernanda Pereira Pessoa**

---

Mestranda em História Social pelo Programa de  
Pós-Graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
E-mail: [f.pessoa@live.com](mailto:f.pessoa@live.com)

Recebido em: 20 nov. 2013  
Aceito em: 09 dez. 2013

## RESUMO

Este artigo trata da política externa adotada pelo presidente Getúlio Vargas no contexto da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Sua finalidade é reconstituir o jogo político desenhado por este presidente em prol da angariação de recursos para a implementação da sua política desenvolvimentista.

**Palavras-chave:** relações internacionais, Segunda Guerra, política de barganhas.

## ABSTRACT

This article deals with the foreign policy adopted by presidente Getúlio Vargas in the contexto of World War II (1939-1945). Its purpose is to reconstitute the political game designed by this presidente in favor of the collection of resources for the implementation of his developmental policy.

**Keywords:** internacional relations, World War II, policy of swaps.

## 1 PRELÚDIO

Ao final da década de 1930, era consenso entre grupos civis e militares, que a garantia da soberania nacional passava pelo desenvolvimento da indústria siderúrgica, que viabilizaria não só o fortalecimento da economia, como também o reequipamento das forças armadas.

Em 1933 teve início o processo de industrialização, e rapidamente os índices de crescimento do setor de bens de produção, superaram os do setor de bens de consumo não-duráveis. Com o crescente dinamismo da atividade industrial, não restou à Vargas outra saída senão assumir a condução do processo de industrialização, afinal, a defesa deste projeto se tornava cada vez mais vital para a preservação de suas bases de apoio político.

Apesar do reconhecimento da necessidade de um plano de desenvolvimento econômico calcado na indústria, era evidente que o país não dispunha dos recursos para custear sozinho, esta empreitada. Era imprescindível atrair investimentos estrangeiros para a causa brasileira. Por isso, Getúlio Vargas fez das necessidades de: desenvolver a economia do país, fortalecer suas forças armadas, e garantir a sua soberania no continente americano, a bússola da política externa brasileira, durante o Estado Novo. Para angariar os recursos necessários, o chefe de Estado lançou mão de um complexo jogo político, o qual Gerson Moura chamou de *política de barganhas*. Através dela, Vargas teceu simultaneamente acordos com a Alemanha e com os EUA, conforme as demandas do processo de desenvolvimento econômico exigiam.<sup>1</sup>

## 2 O GRANDE ATO: A “POLÍTICA DE BARGANHAS” DE GETÚLIO VARGAS

Após recuperar-se da profunda crise econômica que assolou o país em função da participação na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Alemanha aproximou-se perigosamente do Brasil e da Argentina, através de uma política comercial fundamentada no uso de marcos de compensação. Na segunda metade da década de 30, a Alemanha já era a nossa segunda parceira comercial. Em 1938, alçou o posto de maior fornecedora de máquinas, aparelhos e utensílios para a indústria brasileira, e de segunda maior cliente das nossas exportações.

Devido à aproximação da Alemanha, o Brasil sofreu severas críticas por parte do governo americano, mas apesar de não ter a pretensão de despertar a hostilidade de Washington, Getúlio Vargas não retrocedeu. Alegava que a economia brasileira não poderia sofrer em função das vaidades de Roosevelt.

A questão do comércio exterior havia se tornado tema de intenso debate entre os membros da elite brasileira. As opiniões eram muito divergentes quanto a que viria a ser a melhor parceria comercial. Enquanto os produtores de carne, couros, tabaco, lã, frutas e importadores de bens acabados do sul optavam pela Alemanha, os produtores de café e cacau zelavam pela íntima relação com os EUA. Os industriais obtinham matéria-prima de ambos, mas os setores financeiros tinham preferência pelos Estados Unidos e a Inglaterra. As forças armadas eram o grande ícone dessa divisão de interesses: enquanto o Exército fazia as suas aquisições no mercado alemão, a Marinha importava da Inglaterra. De fato, os interesses não poderiam ser mais divergentes<sup>2</sup>.

Temendo um real comprometimento entre o governo brasileiro e a Alemanha, Roosevelt se incumbiu de estreitar as suas relações com o Brasil. Recuou em sua política

---

<sup>1</sup> MOURA, Gerson. **Sucessos e Ilusões – Relações Internacionais do Brasil Durante e Após a Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 3-24.

<sup>2</sup> Id., 1980, p. 57.

do *Big Stick* e adotou a política da *Boa vizinhança*. Naquele contexto, a preservação da hegemonia dos EUA sobre o continente sul-americano requeria concessões.

Diante do impasse do governo brasileiro, e da iminência do conflito, os EUA deram o primeiro passo em direção a uma relação mais cordial entre ambos os países. A pauta das reuniões adquiriu uma nova orientação: o tema da dívida externa brasileira dava lugar ao da viabilidade de seu projeto de industrialização.

A proposta do governo norte-americano estruturava-se no incentivo à ampliação da produção de materiais estratégicos, através do fornecimento de ajuda financeira, e colaboração técnica para a ampliação dos meios de transporte destinados ao escoamento da produção. O desenvolvimento das indústrias do continente estava condicionado às carências oriundas do esforço de guerra das potências aliadas. Após declarar guerra ao Eixo em 1941, os EUA se empenharam em fazer da América do Sul o maior fornecedor de matérias-primas voltadas para a indústria bélica<sup>3</sup>,

[...] o governo americano interessou-se em assinar contratos para a aquisição exclusiva de certos materiais estratégicos, como a bauxita, berilo, cromita, ferro-níquel, diamantes industriais, minério de manganês, mica, cristais de quartzo, borracha, titânio, e zircônio [...] Em 1942, o governo americano acrescentou novos itens à já extensa lista de materiais estratégicos [...] cobalto, tungstênio, níquel, tantalita, columbina, mamona e óleo de mamona. Assim que os Estados Unidos entraram efetivamente na guerra, pediram que as autoridades brasileiras aumentassem a produção desses materiais o mais rapidamente possível.

Porém, a primazia de Getúlio Vargas era o desenvolvimento da indústria de base, cujo financiamento adquiria no despontar dos anos 40, condição fundamental para o prosseguimento das negociações entre Brasil e Estados Unidos. Como chegou a advertir o embaixador norte-americano Jefferson Caffery, a indústria siderúrgica tinha “prioridade sobre todas as outras propostas de cooperação econômica entre os dois países”<sup>4</sup>. O preço da colaboração brasileira estava lançado: a concretização do projeto da Companhia Siderúrgica Nacional.

Em 1940, as exigências do Brasil foram parcialmente atendidas no âmbito militar. O governo brasileiro assinou um acordo com os EUA que garantia o envio de 200 milhões de dólares, na forma de armas e munições, e o Brasil pagaria apenas o equivalente a 35% deste valor, através do programa *Lend e Lease*. Em troca, os militares norte-americanos obtiveram permissão para construírem bases militares em Fernando de Noronha<sup>5</sup>.

Devido à importância estratégica do Brasil, não só por sua localização geográfica, como também por seu solo rico em minérios, o governo norte-americano pagou o preço do seu alinhamento definitivo no plano internacional. Em maio de 1941, um contrato entre o Eximbank e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, sancionava o financiamento da siderúrgica.

O alinhamento com os Estados Unidos se deu pouco antes do fim da *III Conferência de Chanceleres*, realizada entre 15 e 28 de janeiro de 1942, no Palácio Tiradentes, no Estado do Rio de Janeiro. Após obter junto a Roosevelt a garantia do reequipamento das forças armadas, o Brasil aprovou a resolução que previa o rompimento das relações diplomáticas e comerciais das repúblicas americanas com o Eixo.

A configuração política do Estado Novo, marcada pela centralização do processo decisório aos cuidados do presidente, e o seu profundo envolvimento nas questões concernentes à política externa, deu a Getúlio Vargas um papel de crucial importância para

---

<sup>3</sup> MOURA, 1991, p. 17-18.

<sup>4</sup> Ibid., p. 19.

<sup>5</sup> Ibid., p. 13.

o governo norte-americano, na preservação da aliança Brasil-EUA. Entre 1942 e 1944, o regime estadonovista tinha a inteira proteção de Roosevelt<sup>6</sup>.

O alinhamento entre Brasil e Estados Unidos suscitou desentendimentos com a Alemanha, e entre 5 e 17 de agosto de 1942, cinco navios mercantes foram afundados por submarinos do Eixo na costa brasileira. Tamanha provocação exigia uma resposta enérgica por parte do Brasil: em 22 de agosto do dito ano, o Brasil declarou guerra à Alemanha e a Itália.

Mas como antes mesmo deste episódio, o governo brasileiro já era solícito para com as necessidades das potências aliadas, disponibilizando-lhes bases aéreas e navais, e garantindo o abastecimento de matérias-primas estratégicas, com a declaração de guerra, as lideranças políticas e militares propuseram uma participação brasileira dotada de maior grandeza, no plano internacional. Este audacioso projeto previa a intervenção direta do Brasil no conflito, de maneira que este viesse a ter uma participação ativa no centro de decisões do pós-guerra, e firmar a sua posição político-militar no continente, através da aquisição de *know how* e de armamentos para suas forças armadas. Este conjunto de interesses foi a razão de ser da Força Expedicionária Brasileira.<sup>7</sup> Em 02 de julho de 1944, após uma série de resoluções entre os Estados Unidos e a Inglaterra, o contingente militar brasileiro foi embarcado com destino ao Mediterrâneo. Mas apesar da expectativa do governo brasileiro de ser laureado com um lugar de prestígio no centro de decisões do pós-guerra, não era este o galardão que havia sido reservado para as tropas brasileiras.

### 3 DESFECHO: O REAJUSTE DA POLÍTICA EXTERNA DE WASHINGTON

Segundo Gerson Moura, a relação entre Washington e o presidente Getúlio Vargas atravessou três momentos distintos. O primeiro foi marcado por um apoio quase que incondicional ao regime estadonovista. O segundo seguiu uma orientação mais cautelosa. E o terceiro momento pode ser caracterizado pela retirada do apoio dos Estados Unidos concomitantemente à perda das bases de sustentação de Getúlio.

O intervalo que marca o início da Segunda Guerra e a entrada dos Estados Unidos no conflito (1939-1941) foi o período em que Roosevelt procurou reunir o mais completo apoio político de seus vizinhos latino-americanos. Era preciso traçar um cenário estratégico contra o avanço do Eixo. A relação Brasil-Estados Unidos se submeteu a um processo de intensa negociação, no qual ambos os países expuseram suas reivindicações<sup>8</sup>.

Ciente da personalização do processo de decisões na figura de Getúlio Vargas, e da conveniência da preservação de governos fortes naquele contexto, Roosevelt procurou fortalecer a sua relação com Getúlio, mediante concessões de ordem política, econômica e militar. Em troca, o governo brasileiro ofereceria o apoio necessário ao esforço de guerra americano. Mas se por um lado o Brasil tinha ampliada a sua margem de manobra com a potência emergente, por outro, era gradativamente inserido no esforço de guerra americano, antes mesmo de haver rompido as suas relações com o Eixo.

Os anos de 1941 e 1942 evidenciaram uma aliança especial entre Brasil e EUA, porém, o alinhamento político com os EUA logo desvelou as contradições que já lhe eram inerentes desde os seus primórdios: no plano externo, Getúlio Vargas apoiava os ideais democráticos, e no plano interno, preservava uma administração nos moldes fascistas.<sup>9</sup>

Vargas contornou as pressões sociais que marcaram o ano de 1942, por meio de medidas que contribuíram para a preservação de suas bases de apoio, dentre elas

---

<sup>6</sup> MOURA, 1991, página 14.

<sup>7</sup> Ibid., p. 14-15.

<sup>8</sup> Ibid., p. 42-43.

<sup>9</sup> Ibid., p. 44.

podemos citar a concessão de direitos trabalhistas, o apoio ao empresariado, e o projeto de criação da FEB.

Com o desfecho da guerra, já não convinha ao país que emergia como o guardião dos ideais liberais apoiar uma ditadura. Por isso Washington optou por uma postura de observação cautelosa do desenrolar dos assuntos internos do Brasil. “No Departamento de Estado julgava-se que seria melhor para o governo norte-americano manter-se distante do Rio de Janeiro, e não assumir uma posição de colaboração ativa, até que o governo brasileiro ‘pusse em ordem a sua casa’”.<sup>10</sup>

Em 1945, a democracia emergia como uma poderosa força coercitiva sobre os Estados nacionais coniventes com as reminiscências dos regimes totalitários, e Washington, perseguindo o status de maior expressão dos ideais democráticos, deu por encerrado o período de espera.<sup>11</sup>

Getúlio Vargas, que desde o ano anterior tivera que lidar com as repercussões da ampliação da oposição e da demissão do ministro de relações exteriores, Osvaldo Aranha, se via agora destituído de sua principal base de apoio internacional, os Estados Unidos. A aproximação entre Getúlio Vargas e o Partido Comunista, somada à emergência do movimento *queremista*, representavam uma ameaça à restauração democrática, e por isso a oposição não hesitou em recorrer ao apoio da embaixada norte-americana.

O centro das preocupações dos EUA, não era os contornos que o regime democrático assumiria, ou se Getúlio Vargas conduziria ou não o processo de democratização, mas sim se o Estado brasileiro estaria subordinado às diretrizes de Washington. Era fundamental que a transição democrática estivesse em sintonia com os interesses norte-americanos para o continente, e por isso, uma aliança entre Getúlio Vargas e o Partido Comunista, não poderia ser tão facilmente ignorada. Além disso, Vargas implementou ao longo da sua gestão, medidas que suscitaram muitas dúvidas sobre o seu real compromisso com o novo *hegemon*. Na tentativa de angariar recursos para dar continuidade ao projeto desenvolvimentista, lançou em 1941 o Imposto sobre Lucros Extraordinários. Esta medida somada à promulgação da Lei Malaia, em 1945, lhe custou o apoio do empresariado brasileiro. Aquela vetava a formação de trustes e cartéis, e também criava a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (CADE), a quem competia intervir nas empresas, sejam elas de origem nacional ou estrangeira, quando tomassem medidas contrárias ao interesse nacional.

No plano externo, Vargas adotou políticas protecionistas de caráter ainda mais impopular. Lutando para resgatar a política pendular que o susteve por tanto tempo no plano interno, buscou reaproximar-se da classe trabalhadora por meio da adoção de um discurso mais nacionalista e visando a reconquista do empresariado, promulgou a Portaria Interministerial nº 7, através da qual criou a Comissão de Estudos das Importações, que promoveria o rígido controle das importações - protecionismo há muito reivindicado pelos industriais. Mas todos estes esforços foram em vão, e só vieram a aumentar as desconfianças de Roosevelt, que acreditava ter esgotado o tempo do Estado Novo na atual conjuntura. Precipitava-se a derrocada de um governo combalido.

Quando Vargas finalmente optou por dar continuidade ao regime, os militares que haviam sido a espinha dorsal do Estado Novo promoveram sua queda, com a benção dos Estados Unidos<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> MOURA, 1991, p. 49.

<sup>11</sup> Ibid., p. 50.

<sup>12</sup> Ibid., p. 53.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso brasileiro demonstra que as relações internacionais são dotadas de fluidez, e que mesmo em uma conjuntura marcada pelo antagonismo entre países hegemônicos e países periféricos, pode haver espaços de negociação entre ambos. Apesar da imponente dos Estados Unidos enquanto potência emergente, não faltou ousadia e habilidade a Getúlio Vargas, para insistir na garantia de certas vantagens para o seu país. Getúlio impôs como preço do alinhamento o financiamento da industrialização brasileira, o fornecimento de recursos financeiros, além de materiais e técnicos, para o envio de um contingente de militares brasileiros à guerra.

A divisão do mundo entre as nações mais poderosas da contemporaneidade abria um caminho de possibilidades nunca visto antes para os países periféricos: ante a elevação do preço do alinhamento político, os governantes mais perspicazes aproveitaram o contexto para a assinatura de tratados e acordos que lhe fossem favoráveis durante e após a Segunda Guerra Mundial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Vagner Camilo. Ilusão desfeita: a “aliança especial Brasil” - Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a Segunda Guerra Mundial. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 48(I): 151-177, 2005.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CORSI, Francisco Luiz. Política Externa, Projeto Nacional e Política Econômica ao Final do Estado Novo. In: **Revista Política e Sociedade**. Vol. 7, nº 12, 2008, páginas 67-93.

\_\_\_\_\_. Entre Dois Blocos: A política Externa Independente e os Impasses do Desenvolvimento. In: **Política Externa e Projeto Nacional**. São Paulo: UNESP, 1999. p. 51-90.

\_\_\_\_\_. A (Re)Aproximação com os Estados Unidos. In: **Política Externa e Projeto Nacional**. São Paulo: UNESP, 1999. p. 91-114.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência** – A política Externa Brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

\_\_\_\_\_. **Sucessos e Ilusões** – Relações Internacionais do Brasil Durante e Após a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, 116 páginas.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.